

Gyűrű Attila

Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: Kardos Gábor tanszékvezető egyetemi tanár

A terrorizmus fogalma a nemzetközi jogban

1. Bevezetés

A terrorizmus elleni hatékony fellépés egyik legalapvetőbb kérdése annak meghatározása, mely magatartások tartoznak ebbe a kategóriába. A terrorizmus fogalmának meghatározása több évtizedes célkitűzése a nemzetközi közösségnek, melynek eredményeként számos fogalom született mind a nemzetközi, mind a nemzeti jogban, azonban átfogó definíció sikeres megalkotásáról nemzetközi területen nem beszélhetünk. A nemzetközi politika és jog képviselőinek általános véleménye, hogy kevés szó létezik, mely ilyen mértékben pontatlan, szubjektív és politikai viták tárgya, mint a terrorizmus.¹ Még az is vitatott kérdés, hogy a fogalom meghatározása milyen mértékben szükséges a terrorizmus elleni hatékony fellépéshez. Olyan elem-e, mely valóban nélkülözhetetlen, vagy csak egy a számos elem közül, mely hatékonyabbá teheti a terrorizmusra adható nemzetközi válaszokat, azonban a rendszer a jelenlegi politikai és jogi környezetben is működőképes.

A kérdés megválaszolása nem egyszerű feladat, talán teljes mértékben nem is lehetséges, azonban a fogalom-meghatározás szükségessége mellett és ellen felhozható érvek értékelése és bemutatása jelentős mértékben hozzájárul a vita eldöntéséhez. Ebben a tanulmányban elsősorban az említett kérdések megválaszolásához szeretnék „alapot adni” különös tekintettel „a történelmi kiindulási pontokra”, a hatályos szabályozási környezet és a lehetséges jövőbeni fejlődési irányok bemutatására.

¹ Dr. Ben SAUL: Defining terrorism to protect human rights, The University of Sydney, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 08/125, October 2008

2. A terrorizmus fogalom-meghatározás szükségességének indokai

A nemzetközi politika- és jogtudomány számos különböző érvet sorakoztat fel annak érdekében, hogy igazolja a terrorizmus fogalom megalkotásának szükségességét vagy éppen szükségtelenségét, melyek az alábbiakban foglalhatók össze.

2.1. A terrorizmus veszélyezteti az emberi jogok érvényesülését

A terrorizmus jelenségének egyik legfőbb jellemzője, hogy veszélyezteti, és számos esetben sérti az alapvető emberi jogok és szabadságok érvényesülését, különös tekintettel az élethez, a szabadsághoz és a biztonsághoz való jogra, de ugyanez mondható el a politikai, a gazdasági, a szociális és a kulturális jogok összességéről is.

Önmagában azonban ez a jellemző nem különbözteti meg a terrorizmust más „hagyományos” bűncselekményektől. Szinte valamennyi bűncselekmény alapvető tulajdonsága, hogy valamilyen módon sérti az emberi jogok valamely csoportját. Az állam mint a büntetőhatalom monopóliumával rendelkező entitás pontosan azért lép fel a bűncselekmények elkövetőivel szemben, hogy az emberek alapvető jogait és a társadalmi együttélés rendjét megvédje. Miért mutatkozik azonban mégis szükségesnek a terrorizmus külön kategóriaként való kezelése? Erre a kérdésre önmagában a terrorista cselekmények emberi jogokat veszélyeztető és sértő jellegével nem lehet választ adni, a válaszhoz a fogalmi meghatározás szükségességének indokait összességében kell értékelni.

A terrorizmus emberi jogokhoz való viszonyának másik aspektusa, hogy az eltérő terrorista cselekmények eltérő mértékben érintik az emberi jogokat, tehát általánosságban sem lehet azt mondani, hogy minden terrorista cselekmény ugyanolyan mértékben veszélyezteti az alapvető jogok érvényesülését.²

Vita tárgyát képezi a nemzetközi közösségben ugyanakkor az is, hogy jogi értelemben az emberi jogok érvényesülését biztosító nemzetközi

² Számos cselekmény minősül az egyes államok nemzeti jogában terrorista cselekménynek, azonban jól látható, hogy egy terrorista merénylet elkövetése hatását tekintve nagyságrendekkel eltérő mértékben veszélyezteti vagy sérti az emberi jogokat, mint egy ilyen cselekmény előkészületeiben, tervezésében való részvétel, a finanszírozási források biztosítása, terroristák kiképzése vagy ahhoz hely biztosítása, tagság egy terrorista szervezetben vagy egy terrorista cselekményre vonatkozó információt tartalmazó dokumentum birtoklása.

dokumentumok csak az államokat kötelezik-e, és ezáltal a nem állami szereplőkre (egyénekre és társadalmi csoportokra) közvetlenül nem telepíthetnek jogokat és kötelezettségeket.³ Mindazon cselekmények tehát, melyek nem tudhatók be valamely állam nevében eljáró szervnek vagy a képviselőjében eljáró személynek, nemzetközi jogi értelemben nem sérthetik meg a nemzetközi emberi jogi dokumentumok rendelkezéseit, mivel azoknak a hatálya ezekre a személyekre és csoportokra nem terjed ki. A teljesség kedvéért meg kell azonban jegyezni, hogy a nemzetközi közösségben is tért hódít az a nézet, miszerint az államok felelőssége olyan cselekmények tekintetében is megjelenik, amelyek nem tekinthetők állami szerv vagy a képviselőjében eljáró személy által elkövetett cselekmények, mivel az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében köteles biztosítani a joghatósága alá tartozó személyek emberi jogainak védelmét.⁴

2.2. A terrorizmus veszélyezteti az alkotmányos rendet és a demokráciát

Az 1990-es évek óta az ENSZ Közgyűlése és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága gyakran határozta meg a terrorizmust olyan cselekményként, amelynek célja, hogy lerombolja a demokráciát, destabilizálja az alkotmányos kormányzást és a plurális társadalmi értékeket. Több határozat külön kiemeli, hogy a terrorizmus komoly kihívást jelent a demokrácia, az alkotmányos rend és a jogállamiság számára. Az EU 2002-ben elfogadott kerethatározata⁵, a szintén 2002-ben elfogadott Amerikaközi Egyezmény⁶ és a Terrorizmus Elleni Általános Egyezmény tervezete⁷ szintén ezt a nézőpontot képviseli. A kérdés vitatott jellegét mutatja azonban, hogy több más, a terrorizmussal foglalkozó nemzetközi dokumentum nem tekinti a demokrácia- és jogállam-ellenességet nélkülözhetetlen elemnek a terrorizmus jellemzőinek meghatározásához.

A viták alapját az képezi, hogy létezik-e egyáltalán demokratikus kormányzáshoz való jog a nemzetközi jogban, a válasz pedig leginkább nemleges. Nemleges a válasz részben azért, mert a népek

³ Ezt a nézőpontot képviselte az EU, az Északi Államok és Kanada 1994-ben, a Nemzetközi Terrorizmust Kiküszöbölő Intézkedések Nyilatkozatának elfogadásakor. UNGAOR 49th Sess, 6th Cttee Report on Measures to Eliminate Intl Terrorism, 9 Dec 1994, UN Doc A/49/743, 19-20 Az EU azonban 2002-ben megváltoztatta hivatalos véleményét a kérdésben.

⁴ A kérdéssel részletesen foglalkozik az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága a Velasquez Rodriguez ügyben lásd. Velasquez Rodriguez Case, Judgement of July 29, 1988, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988).

⁵ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA)

⁶ Inter-American Convention Against Terrorism adopted at the second plenary session held on June 3, 2002

⁷ Draft Comprehensive Convention on International Terrorism

önrendelkezéshez való joga, mint nemzetközi dokumentumokban elismert jog biztosítja egy népnek a politikai, szociális és kulturális berendezkedés szabad megválasztását, azonban nem jelenti azt, hogy ennek a berendezkedésnek feltétlenül demokratikusnak kell lennie. Nemleges a válasz azért is, mert a közügyekben való részvétel jogának és a választáshoz való jognak a nemzetközi elismerése ellenére sem mondhatjuk azt, hogy ez az elismerés alapot teremtene az átfogó demokratikus kormányzáshoz való jog létezésére. Tehát mindössze a demokratikus berendezkedés érvényesülését megalapozó eljárási jogosultságokról beszélhetünk.

Mindezek alapján tehát nem mondhatjuk, hogy a terrorizmusnak szükségképpen eleme, hogy veszélyeztesse a demokráciát, mivel a népeknek sem joga, sem kötelezettsége, hogy demokratikus társadalomban éljenek.

A terrorizmus demokrácia ellenességének megkérdőjelezésére egyéb érveket is fel szoktak hozni a szakirodalomban. Ilyen például annak a helyzetnek a megítélése, amikor terrorista cselekményeket alkalmaznak egy nem demokratikus rendszer megdöntése érdekében. Jellemző példa erre a népek önrendelkezéshez való joga keretében folytatott harc egy diktatórikus, az emberi jogokat semmibe vevő rezsim ellen. A kérdés központi eleme az „aki az egyiknek terrorista, az a másiknak szabadságharcos” tézis. Talán kijelenthetjük, hogy ez a dilemma jelenti a terrorizmus meghatározására irányuló viták egyik központi forrását. A kérdés részletes elemzése nélkül most csak utalni szeretnék arra, hogy az évek folyamán számos ENSZ határozat született, amelyek szerint „minden terrorista jellegű cselekmény, módszer vagy gyakorlat, vagy annak bármely formája büntetendő és igazolhatatlan függetlenül az elkövető személyétől, az elkövetés helyétől, módjától és céljától. A jogosnak vélt és zsarnok kormányok ellen elkövetett terrorista cselekmények is jogellenesek, a terrorizmus sohasem legitim és igazolható eszköz az emberi jogok védelme érdekében.”⁸

A viták ellenére a terrorizmus nemzetközi szinten egységes szemléletű kriminalizálásának egyik legfőbb érve, hogy az közvetlenül aláaknázza a demokratikus értékeket és intézményeket, különösen a demokrácia alapját képező emberi jogokat, mint például a választójog, a szólás-, lelkiismereti- és vallásszabadság, valamint az egyesülés szabadsága.⁹

⁸ Preambles to UN Com HRresols 1996/47; 1997/42; 1998/47; 1999/27; 2000/30; 2001/31; 2002/35.

⁹ 1948 UDHR, art 29 (2); 1966 ICESCR arts 4, 8 (1)(a); 1966 ICCPR arts 14 (1), 21, 22 (2); see UN Comm Status of Women res 36/7 (1992), pmbl.

2.3. A terrorizmus politikai célzattal elkövetett erőszak

Gyakran említett érv a terrorizmus fogalmának meghatározásakor, hogy ebben az esetben olyan cselekményekről beszélhetünk, amelyek a hozzájuk tartozó politikai célzat miatt megkülönböztethetők az egyéb erőszakos cselekményektől. A politikai célzat megjelenítése a terrorizmus elleni fellépést megalapozó nemzetközi diskurzusban azonban szintén nem egyértelmű. Ezen tényező felismerését mutatja többek között az 1994-es, a Nemzetközi Terrorizmust Kiküszöbölő Intézkedések Nyilatkozata, amely megkülönbözteti a terrorizmust más erőszakos cselekményektől annak politikai célzata miatt. Ezt a megkülönböztetést azonban nem említik a szektorális terrorizmus elleni egyezmények, amelyek meghatározott cselekményeket büntetni rendelnek a nemzeti jogalkotás számára, anélkül azonban, hogy az egyes cselekményekhez tartozó politikai célzatot figyelembe vennék.¹⁰ Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy ha a terrorizmust pusztán meghatározott cselekményként vagy azok összességként értelmezzük, éppen azzal nem foglalkozunk, ami annak lényegét adja, a politikai célzattal. A nemzetközi büntetőjog területén jelenleg is található példát a célzat fogalmi elemként való meghatározására, ilyen például az ENSZ 2000-ben elfogadott Határon Átnyúló Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye, mely a bűnszervezeteket pénzügyi vagy egyéb anyagi előny megszerzése céljából létrejött csoportnak tekinti, ebből adódóan az általuk elkövetett cselekmények is célzatosnak minősülnek.¹¹

Összegezve az elmondottakat, véleményem szerint a terrorizmus kategóriájába tartozó cselekmények megkülönböztetése a hagyományos értelemben vett erőszakos cselekményektől politikai célzat alapján, szintén jelentős indok egy egységes definíció megalkotása mellett, mivel az kifinomultabb jogi meghatározást tenne lehetővé e cselekményekre. Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a célzat fogalmi elemként való megjelenése megnehezíti az egyes büntető eljárásokban lefolytatandó bizonyítást.

¹⁰ Jelenleg 14 szektorális nemzetközi egyezményről beszélhetünk, amelyek szabályokat írnak elő meghatározott cselekményeknek a nemzeti jogban való büntetése érdekében.

¹¹ The United Nations Convention against Transnational Organised Crime, adopted by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000

2.4. A terrorizmus veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot

Annak eldöntése, hogy mely terrorista cselekmény milyen mértékben veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot, szintén alapos mérlegelést igénylő kérdés. A fogalom jelentőségét az adja, hogy az megtalálható az ENSZ Alapokmány szövegében többek között mint az ENSZ egyik alapvető célja,¹² valamint a Biztonsági Tanács döntési jogosítványainak jogalapja.¹³

Számos nemzetközi dokumentumban található hivatkozás arra, hogy a terrorizmus veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot. Külön kiemelendők a Közgyűlés Határozatai, valamint az Emberi Jogi Bizottság döntései, melyekben a résztvevők több esetben megfogalmazták, hogy a terrorizmus veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot, az államok közötti barátságos kapcsolatokat, a nemzetközi együttműködést, az államok biztonságát, és az ENSZ alapelveit és céljait. Ugyanilyen szöveget tartalmaz a Terrorizmus Finanszírozásának Megszüntetéséről szóló Egyezmény, valamint a már említett Általános Egyezmény tervezetének preambuluma.

Az alapvető kérdés azonban az, hogy a különféle cselekmények milyen mértékű veszélyt jelentenek, azaz, mi a helyzet a lokális cselekményekkel, amelyek hatásai is egy adott állam határai között maradnak vagy a csekélyebb jelentőségű nemzetközi jellegű cselekményekkel. Érdemes megfigyelni a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) változó gyakorlatát a kérdésben. A BT gyakorlatában vízválásznak tekinthető a 2011. szeptember 11-én elkövetett merényletek hatása. Ezt megelőzően a BT több esetben eltérő határozottsággal fogalmazta meg, hogy az adott határozat tárgyát képező cselekmény veszélyeztette-e a nemzetközi békét és biztonságot, fenntartva magának a jogot, hogy különbséget tegyen az egyes cselekmények között. A merényleteket követően a BT gyakorlata radikálisabb irányba tolódott el. Ettől kezdve számos terrorista cselekményt a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetőnek tekintett, függetlenül annak hatásaitól és jellegétől.¹⁴ Világosan látszik tehát, hogy a BT egyre gyakrabban avatkozik az államok belső ügyeibe és

¹² I. Fejezet 1. Cikk 1. pont

¹³ VII. Fejezet 39. Cikk

¹⁴ UNSC resols 1516 (2003), ¶1, 1530 (2004), ¶1; 1515 (2003), pmb1; and 1516 (2003), ¶4, 1526 (2004), pmb1, and 1530 (2004), ¶4.

ezáltal a helyi terrorista cselekményeket kiviszi a nemzetközi porondra, hogy azokat a nemzetközi közösség egésze ítélje el.¹⁵

2.5. A BT határozatainak hatékony végrehajtása

Az előzőekben bemutatott érvekhez tartozó és szintén lényeges kérdés, miként biztosítható a BT terrorizmussal foglalkozó határozatainak hatékony végrehajtása megfelelő fogalomhasználat nélkül. A 2001. szeptember 11-i merényleteket megelőzően a terrorizmus fogalma jellemzően nem jelent meg jogilag kötelező erejű dokumentumokban, így leginkább szabad politikai értelmezés tárgyát képezte. A merényleteket követően azonban több olyan BT határozat használta a fogalmat, amelyekben a BT a tagállamok számára kötelezően meghozandó intézkedéseket is előírt. Az egyik híres példa a BT 1373 (2001) számú határozata, amelyben a BT kötelezettségeket írt elő a terroristák szabad mozgásának korlátozására, a részükre biztosítható menekült státusz megtagadására, az ilyen személyek igazságszolgáltatás elé állítására és a terrorista cselekmények, így például a terrorizmus finanszírozásának és a terrorista csoportok működésének büntetésére vonatkozóan.

A 2000-es évek elején a hivatkozott BT határozat, majd a BT ezt követő gyakorlata tehát megnyitotta az utat a terrorizmus fogalmának meglehetősen rugalmas értelmezése irányába. Ez a folyamat azonban, mely egy bizonytalan fogalom alapján jogokat és kötelezettségeket telepít a tagállamokra, utat nyitott a különféle jogértelmezések és jogsértések felé is. Ezt mondta ki az Amnesty International 2001-ben készült nyilatkozatában, amely a BT 1373 (2001) számú határozatának értelmezésével és alkalmazásával foglalkozott.¹⁶

A nemzetközi politikában és jogban kialakult bizonytalan helyzet természetesen megjelent a nemzeti jogrendszerekben is. A 2000-es évek elején az egyes államok hivatkozott nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése egybeolvadt a terrorizmus általi fenyegetettségre adott válaszaikkal, és megoldásként meglehetősen változatos jogalkotási aktusokat készítettek, melyek azóta is folyamatosan befolyásolják az emberi jogok érvényesülését. A nemzetközi közösségben a helyzet tehát nem megoldott, és ez egyértelműen megmutatkozik a nemzeti jogszabályokban és jogalkalmazói gyakorlatban is. Számos esetben a

¹⁵ Példaként említhető a madridi merénylet vagy a csecsen terrorizmus Oroszországban, UN SC resols 1530 (2004), ¶1 (bár az ETA rendelkezik nemzetközi szálakkal is), 1440 (2002), ¶1.

¹⁶ Statement by Amnesty International on the implementation of Security Council Resolution 1373 adopted on 1 October 2001

terrorista és a terrorizmus fogalmakat használják indokként, vagy másik kifejezéssel „biankó” jelleggel az államok az emberi jogok korlátozására, a politikai ellenfelek legitimitációjának csökkentésére, vagy akár az erőszak alkalmazására nemzetközi vagy nemzeti konfliktusokban.

2.6. A terrorizmus fogalmának meghatározását indokoló egyéb érvek

Az egyéb érvek elsősorban a jogállamiság érvényesülésének biztosítékaiként említhetők. Ilyen például a jogbiztonság megteremtése és ezáltal az ésszerű és kiszámítható, egyértelmű és világos normatív előírásokat tartalmazó jogalkotási aktusok megalkotásának követelménye. Említhető emellett a jogharmonizáció, azaz a nemzeti jogrendszerek egységesítése a nemzetközi jog által biztosított lehetőségek keretei között, megkönnyítve ezzel a kettős inkrimináció követelményének érvényesülését, az „*aut dedere aut judicare*” elv gyakorlati alkalmazását, és alapvetően a kiadatási és büntető eljárások lefolytatását.

3. A terrorizmus fogalom lehetséges elemei

A fogalom meghatározásának indokai alapján megnevezhetők azok az elemek, amelyeknek a megjelenítése jogtudományi szempontból szükséges a megfelelő definíció megalkotásához. Nem szabad elfeledkezni azonban arról, hogy a különböző szerzők a fogalmi elemek különböző variációit választják ki, és tartják ideálisnak, és figyelemmel kell lenni arra is, hogy a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályait egyaránt befolyásolja a politika, így pontosan ezen elemek felsorolásában nem értenek egyet a nemzetközi közösség szereplői. Ennek az egyet nem értésnek a terméke, hogy az elmúlt három évtized alatt, a világszervezeti statisztikákat jegyzők szerint 109 féle meghatározás, értelmezés született, de még mindig nem létezik mindenki számára elfogadható, egységes megközelítés.¹⁷ A terrorizmus fogalmának lehetséges elemei tehát az alábbiakból „választhatók ki”.

¹⁷ HADAS László: A globalizáció árnyoldalai és a hírszerzés. Új kihívások; In: Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet Műhelytanulmányok, 42. szám, 2003. 47.

3.1. Erőszak alkalmazása

Lehetséges megoldás az erőszakra, mint elemre való általános utalás vagy az erőszakos cselekmények példálózó felsorolása a szektorális egyezmények által tilalmazott cselekmények alapul vételével.

3.2. Célzat

A célzat lényege annak a célnak a meghatározása, amelynek elérése érdekében az erőszakos cselekményeket megvalósítják, ez a célzat lehet vallási, ideológiai, etnikai, ökológiai vagy politikai stb.

3.3. Nemzetközi jelleg

Ahhoz, hogy a terrorizmus a nemzetközi közösséget érintse, szükséges, hogy a konkrét cselekménynek nemzetközi hatása legyen, ez alapján az egy állam joghatósága alá tartozó helyi terrorista cselekmények elméletileg nem tartoznának a fogalom hatálya alá, azonban a nemzetközi közösség említett változó gyakorlata alapján számos helyi cselekmény minősül olyan cselekmények, amely érinti az általános nemzetközi értékeket. Ennek ellentmond azonban a szektorális egyezmények által alkalmazott gyakorlat, amely határozottan kirekeszti hatálya alól azokat a cselekményeket, amelyeket egy adott állam területén követnek el, az elkövető és az áldozatai ezen állam polgárai, az elkövető az adott államban tartózkodik és másik állam nem rendelkezik joghatósággal a szektorális egyezmények alapján.¹⁸

3.4. Félelemkeltés

A célszemélyekben való félelemkeltés eleme fontos lehet annak érdekében, hogy terrorista cselekmények más bűncselekményektől megkülönböztethetők legyenek.

¹⁸ A szektorális egyezményekben az említett rendelkezések egységes formula használatával szerepelnek, mely először az 1979-es Tűzszedés Elleni Egyezményben jelent meg.

Meg kell jegyezni, hogy az említett elemek konjunktívak, tehát önmagában egy közülük nem alkalmas a terrorizmus megfelelő definiálására.

4. A terrorizmus fogalma a nemzetközi jog különböző forrásaiban

4.1. A terrorizmus fogalma a nemzetközi szerződésekben

A nemzetközi szerződések mint a nemzetközi jog forrásai írásos formában és egyértelműen bizonyítják a résztvevő államok közössége által elismert szabályokat. A terrorizmus általános, kötelező jellegű fogalmát mindezidáig nem alkotta meg a nemzetközi közösség, ennek kidolgozásán jelenleg is dolgoznak az ENSZ kijelölt szakértői. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a fogalom számos nemzetközi szerződésben vagy annak tervezetében megjelenik, amely ékes példája a nemzetközi együttműködésnek ezen a területen is.

4.1.1. A belga merényleti záradék

A folyamat a XIX. század közepére vezethető vissza. Ebben az időszakban a terrorizmussal szembeni nemzetközi együttműködés jogi alapjainak megteremtése gyakran egy-egy nagyhatású merénylet nyomán következett be. A III. Napóleon elleni sikertelen brüsszeli akció nyomán született meg 1856-ban a belga merényleti záradék. Ez azt jelentette, hogy Belgium ettől kezdődően olyan kiadatási egyezményeket kötött, illetve a már létező szerződések olyan módosítására tett javaslatot, hogy az uralkodó és családja elleni merénylet nem politikai bűncselekmény és elkövetője kiadható. Az első világháborúig a merénylet záradék egyéb államok kiadatási egyezményeinek is részévé vált, és hatálya az uralkodó és családja mellett kiterjedt a politikai vezetésre is.¹⁹

4.1.2. Kodifikáció az 1920-as és 30-as években

A terrorista cselekmények nem politikai jellegű bűncselekménynek tekintése szisztematikus célként a XX. század 20-as és 30-as éveiben

¹⁹ KARDOS Gábor: Miért nehéz a terrorizmus ellen jogi eszközökkel védekezni. Magyar Tudomány 1996/10.

jelent meg. 1926-ban Románia kérelmezte, hogy a Népszövetség fontolja meg a terrorizmus általános büntethetőségére lehetőséget biztosító egyezmény kidolgozását, azonban a kérelemmel a Népszövetség érdemben nem foglalkozott.²⁰

1930-1935 között a fogalom meghatározásának kérdése azonban megjelent a büntetőjog egységesítését célként kitűző nemzetközi konferenciákon, a koncepció központi elemeiként a dokumentumok a politikai és társadalmi nézetek kifejtését, mint célzatot, az ebből a célból elkövetett erőszakos bűncselekményeket, valamint a közveszély lehetőségét tekintették.²¹ A részletek ismertetése nélkül érdemes hivatkozni az 1935-ben Koppenhágában elfogadott tervezetre, mely a terrorizmussal szembeni fellépés jogalkotási kérdéseivel foglalkozott.²² A tervezet preambuluma kiemeli: szükséges, hogy bizonyos cselekmények különleges cselekményekként büntessenek, eltekintve azok általános bűncselekményekre jellemző tulajdonságaitól.²³ Az 1. Cikk terrorista cselekményként jelöli meg azokat a szándékosan elkövetett cselekményeket, amelyek az élet, a testi épség, az egészség vagy a szabadság ellen irányulnak, meghatározott személyekkel szemben követik el, és az elkövető a cselekménnyel közveszélyt vagy terrorhelyzetet idéz elő, amely megváltoztathatja vagy gátolhatja az államszervezet működését vagy a nemzetközi kapcsolatok alakulását. A 2. Cikk felsorolja azokat a cselekményeket, amelyek közveszélyt vagy terrorhelyzetet idéznek elő.²⁴

4.1.3. A Népszövetség által kidolgozott Egyezmények

1934. október 9-én Albert Lebrun, francia köztársasági elnök meghívására Marseille-be érkezett II. Karagyorgyevics Sándor jugoszláv király. Az uralkodót a francia külügyminiszter, Jean-Louis Barthou fogadta. A Place de la Bourse-on mindketten merénylet áldozatai lettek.²⁵

²⁰ League of Nations (LoN), Committee of Experts for the Codification of International Criminal Law, Replies of Governments 1927, LoN Doc C.196.M.70.1927.V, 221.

²¹ B ZLATARIC, 'History of International Terrorism and its Legal Control', in MC Bassiouni (ed), *International Terrorism and Political Crimes* (Charles C Thomas, Illinois, 1975), 479.

²² Lo NCommittee for the International Repression of Terrorism (CIRT), 'Texts adopted by the 6th International Conference for the Unification of Criminal Law (Copenhagen, 31 Aug-3 Sept 1935)', Geneva, 7 Jan 1936, LoN Doc CRT.17 ('Copenhagen Draft').

²³ ZLATARIC, 482.

²⁴ Ilyenek a katasztrófhelyzet előidézése, az ivóvíz szennyezése, járványok terjesztése, közcélú létesítmények lerombolása, robbanóanyag használata közforgalmú helyeken.

²⁵ VADAI Ágnes: A terrorizmus kérdése az ENSZ által elfogadott nemzetközi egyezményekben, Magyar Tudomány 1996/10.

A merénylet hatására a Nemzetek Szövetségének Tanácsa bizottság felállítását határozta el.²⁶ A bizottságba 11 állam küldte el jogi szakértőit. A három évig tartó munka eredményeként két egyezmény tervezet és egy záróközlemény született.

Az első szerződés, a terrorizmus megelőzéséről és megbüntetéséről szól.²⁷ A szerződés 1. cikkelyének 2. bekezdése egy *idem per idem* definícióval határozta meg a terrorizmus fogalmát, mely szerint „a terrorcselekmény kifejezés a jelen megállapodásban olyan bűnös cselekményeket jelent, amelyek valamely állam ellen irányulnak, és céljuk, hogy meghatározott személyeknél, személyek csoportjánál, vagy a közösségkörében terrort idézzenek elő.” Az egyezmény egyik lényeges eleme, hogy három fő kötelezettséget deklarál az államok számára, ezek a megelőzés, az egyetemes jellegű üldözés, függetlenül az állampolgárságtól és az elkövetés helyétől, valamint a kiadatás vagy felelősségre vonás közötti kötelező választás. Tartalmazza ezen kívül a belga merényleti záradék kiterjesztett változatát, a terrorizmus személy és tulajdon elleni elemét, világossá teszi, hogy a terrorizmus eltérő jellemzőkkel rendelkezik a többi bűncselekményhez képest, és kimondja, hogy a kiadott személy számára kiszabható büntetés az, amelyet az ilyen jellegű cselekmények esetén a kiadó állam joga előír. Deklarálja az államok közötti együttműködés elvét is.

Összegezve, az egyezmény legnagyobb érdeme, hogy kimondja az *aut dedere aut judicare* elvet, melynek lényege, hogy az elkövetőt vagy ki kell adni vagy felelősségre kell vonni, harmadik lehetőséget az egyezmény nem biztosít. Ezt a kijelentést pontosítani szükséges azonban, mivel az alább említendő egyezmény biztosított egy harmadik lehetőséget is.

A második szerződés a Nemzetközi Büntetőbíróság felállításáról és szervezetéről szól.²⁸ Az egyezmény értelmében azon államok, amelyek részesei az említett első egyezménynek, a terrorista cselekménnyel vádolt személy ügyét ez elé a bíróság elé is utalhatták volna. Kiegészült volna tehát az *aut dedere aut judicare* elv, olyan módon, hogy a kiadó állam kérhette volna a kiadást kérő államtól, hogy a kiadott elkövető felett a bíróság ítélkezzen, amennyiben a kiadást kérő állam szintén részese az egyezménynek. Érdemes megemlíteni az egyezmény által előírt, a legkisebb közös többszörös alapelvét, melynek értelmében az összes csatlakozó állam közül annak a joga alkalmazandó, amely a legkevésbé szigorú.

²⁶ Uo.

²⁷ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism

²⁸ Convention for the Creation of an International Criminal Court

Az egyezmények nem léptek hatályba. Az egyezmények értékeléseként elmondható, hogy azok leginkább elvi szinten jelentettek jelentős előrelépést, megteremtették a terrorizmus elleni nemzetközi fellépéséhez szükséges együttműködés alapjait, fontos elveket deklaráltak, azonban az adott történelmi kor körülményei hatékonyabb együttműködést nem tettek lehetővé. Jó példa erre az *aut dedere aut judicare* elv kimondása, amely a második világháború alapjául szolgáló konfliktusok által meghatározott környezetben nem érvényesülhetett, tekintettel arra, hogy a politikai jellegű bűncselekmények megkülönböztetése az átlagos bűncselekményektől, vagy a legkisebb közös többszörös elvének alkalmazása olyan szintű nemzetközi együttműködést igényelt, amelyet az adott történelmi helyzetben nem lehetett megvalósítani.

4.1.4. Szektorális Egyezmények

A Népszövetség által megteremtett alapokon az 1945. június 26-án, San Francisco-ban megalakított Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) folytatta a munkát. Az Alapokmány 1. Cikk 1. bekezdése fogalmazza meg célként a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, mely egyben magában foglalta egyetemes terrorizmus elleni egyezmények megkötését a nemzetközi közösség biztonságának megtartása érdekében. Az Alapokmány 2. Cikk 4. bekezdése szintén foglalkozik a terrorizmussal, tiltva a tagállamoknak azt, hogy terrorcselekményeket ösztönözzenek vagy ilyen cselekményekben részt vegyenek. A XX. század második felében több kísérlet is született a terrorizmus nemzetközi szabályozására, tényleges eredményeket azonban leginkább a szektorális egyezmények jelentettek.

Példaként említhető 1972-ben az USA delegációja által a Közgyűlés elé terjesztett javaslat, amelynek alapja, hogy a nemzeti felszabadító harc és a terrorizmus közé egyenlőségjelet tett. A szocialista és a fejlődő országok által módosított javaslat a Közgyűlés elé került, amely 35 tagú bizottság felállításáról döntött, amelyben Magyarország is tagként vett részt. A javaslat és annak alapelve gyakorlatilag megbukott a nemzetközi közösség előtt, és már akkor rámutatott az együttműködés talán legfőbb korlátjára a „*one man's terrorist is another man's freedom fighter*” doktrinára. 1973-ban Algéria készítette el javaslatát, amely nyugatellenessége miatt szintén nem aratott osztatlan sikert.

A nemzetközi közösség általános egyezmény létrehozására irányuló politikai aktivitása tehát érdemi eredményt nem hozott, azonban az

államok a szektorális egyezmények területén jóval több előrelépést valósítottak meg. Szektorális egyezmények az alábbi területeken születtek:

- légi közlekedés;
- nemzetközileg védett személyek;
- túszedés;
- tengeri közlekedés;
- nukleáris és egyéb veszélyes anyagok;
- pénzügyi források.

A légi közlekedés területén 1963-ban született meg a Tokiói Egyezmény, mely 1969-ben lépett hatályba.²⁹ Ez a legelső terrorizmus elleni szektorális egyezmény. Az egyezmény a repülőgépek fedélzetén elkövetett olyan cselekményekkel foglalkozik, amelyek veszélyeztetik a repülőgépen tartózkodó személyeket vagy az ott lévő tulajdonokat, valamint a repülőgép rendjét. Az egyezmény azokra az esetekre vonatkozik, amikor a repülőgépen a felszálláshoz szükséges erőket beindították, addig a pillanatig, amíg a landolás be nem fejeződött és a nyílt tenger felett vagy bármely állam területén kívül repül. A Tokiói Egyezmény által elindított folyamat részeként az 1970-es években öt egyezmény született meg a Hágai Egyezmény (1970),³⁰ a Montreali Egyezmény (1971),³¹ a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló New York-i Egyezmény (1973), a túszedés elleni New York-i Egyezmény (1979), valamint a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló Bécsi Egyezmény (1980) és annak módosítása.

Az 1980-as években három egyezmény született meg, ezek a tengeri hajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló Római Egyezmény (1988), a kontinentális talapzaton létesített rögzített létesítmények biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló Egyezmény (1988), valamint a Montreali Egyezményhez csatolt Kiegészítő Jegyzőkönyv szintén (1988).

Az 1990-es években ismét három egyezményt alkottak meg, ezek a plasztik robbanóanyagoknak a felismerésük érdekében történő jelzéséről szóló Montreali Egyezmény (1991), a terrorista bombatámadások visszaszorításáról szóló New York-i Egyezmény (1997), valamint a

²⁹ A légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokióban, az 1963. évi szeptember hó 14. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1971. évi 24. törvényerejű rendelet

³⁰ A légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, az 1970. évi december hó 16. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1972. évi 8. törvényerejű rendelet

³¹ A polgári reptülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, az 1971. évi szeptember hó 23. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1973. évi 17. törvényerejű rendelet

terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló New York-i Egyezmény (1999).

A 2000-es években alkották meg a nukleáris terrorizmus leküzdéséről szóló Egyezményt (2005), a tengeri hajózás biztonsága elleni Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét (2005), a fix platformokról szóló Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét (2005), a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről szóló Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét (2010), valamint a polgári repülés elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló Egyezményt (2010), amely a Montreali Egyezményt váltotta fel.

Összegezve elmondható, hogy 1963 óta 14 szektorális egyezményt és 4 kiegészítő jegyzőkönyvet alkottak a résztvevők az ENSZ és szakosított szerveinek felügyelete alatt. Az egyezmények számos szabályt tartalmaznak a hatályuk alá tartozó cselekményekre, ezek többnyire azonos koncepción alapulnak. Az említett egyezmények hozzávetőleg 50 bűncselekményt határoznak meg, melyek tulajdonképpen kialakítottak egy terrorista jellegű bűncselekményekből álló kódexet. Ez a kódex képezi jelenleg a terrorizmus elleni átfogó egyezményt, amely azonban nem általános, hanem szektorális jellegű.

Az említett tendencia, tehát a kódex jellegű szemléletmód egyértelműen megmutatkozik a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Egyezmény szabályozási modelljében. A 2. cikk 1. bekezdése szerint: *„Az Egyezmény értelmében bűncselekményt követ el az, aki bármely eszközzel, közvetlenül vagy közvetve, jogellenesen és szándékosan, forrást biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy azt részben vagy egészben a következő cselekmény elkövetésére használják fel:*

a) olyan cselekmény, amely a mellékletben szereplő valamely szerződés hatálya alá tartozó és az abban meghatározott bűncselekményt valósít meg; vagy

b) bármely egyéb olyan cselekmény, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy Kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen.”

A mellékletben található egyezmények gyakorlatilag teljes képet adnak a terrorizmusra vonatkozó jogalkotási aktusokról, kivéve azokat az egyezményeket, amelyek a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Egyezmény megalkotását követően jelentek meg.³²

Az Egyezmény általános hatályára utal az is, hogy a 2. Cikk (2) bekezdése szerint főszabályként a részes államoknak a mellékletben meghatározott cselekmények finanszírozásának tilalmára vonatkozó kötelezettsége független attól, hogy a részes államok ezen egyezményeknek részesei-e, azonban az Egyezmény szövege lehetőséget biztosít arra, hogy azok az államok, amelyek a felsorolt egyezmények közül egynek vagy többnek nem részesei, fenntartás keretében korlátozzák az Egyezmény ezen államokra vonatkozó tárgyi hatályát. Ezt a szemléletmódot alkalmazza az Amerikaközi Terrorizmus elleni Egyezmény, valamint az ENSZ 1566 (2004) számú BT határozata is.

4.1.5. Az Általános Egyezmény tervezete

Meg kell említeni az Általános Terrorizmus Elleni Egyezmény tervezetét, melynek célja, hogy kiegészítse a jelenlegi terrorizmus elleni egyezmények keretét, azonban általános szemléletet alkalmazva a szektorális szemlélet helyett.

A tervezet fontosabb elmei az alábbiak:

- a terrorista cselekmények bűncselekményként definiálása;
- a terrorista cselekmények megfelelő büntetése;

³² 1. A légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, 1970. december 16-án aláírt egyezmény.

2. A polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, 1971. szeptember 23-án aláírt egyezmény.

3. A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1973. december 14-én elfogadott egyezmény.

4. A túszszedés elleni, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1979. december 17-én elfogadott nemzetközi egyezmény.

5. A nukleáris anyagok fizikai védelméről Bécsben, 1980. március 3-án aláírt egyezmény.

6. A nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek elleni jogellenes erőszakos cselekmények visszaszorításáról szóló, a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló egyezményt kiegészítő, Montrealban, 1988. február 24-én aláírt jegyzőkönyv.

7. A tengeri hajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Rómában, 1988. március 10-én aláírt egyezmény.

8. A kontinentális talapzaton létesített rögzített létesítmények biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Rómában, 1988. március 10-én aláírt jegyzőkönyv.

9. A terrorista bombatámadások visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény."

- az eljárás vagy kiadás elvének alkalmazása;
- a terrorista cselekmények alóli kivételeket megengedő szabályozás megszüntetése;
- a terrorista cselekmények megelőzésének kötelezettsége;
- együttműködés és információ csere előírása.

4.1.6. ENSZ Globális Terrorizmus Elleni Stratégia

A terrorizmus elleni nemzetközi egyezmények rendszeréhez csatlakozik az ENSZ Globális Terrorizmus Elleni Stratégia, amelyet 2006. szeptember 8-án fogadtak el. Ennek keretében a tagállamok előrevetítették a hatályos nemzetközi egyezményekhez való csatlakozást és rendelkezéseik érvényesítését.

4.1.7. Az Európa Tanács keretében kidolgozott Egyezmények

Az Európa Tanács keretében dolgozták ki a Terrorizmus Visszaszorításáról szóló Egyezményt (1977),³³ valamint az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló Egyezményt (2005).³⁴

Az említett Egyezmények megegyező koncepció alapján határozzák meg a terrorcselekmény fogalmát, felsorolják azokat a szektorális egyezményeket, amelyek hatálya alá tartozó cselekményeket bűncselekménynek kell tekinteni. Az 1977-es Strasbourgi Egyezmény 1. Cikke két szektorális egyezményt említ, és négy csoportban határozza meg azokat a bűncselekményeket, amelyek esetében a kiadatás szempontjából nem beszélhetünk politikai bűncselekményről. A 2005-ös Varsói Egyezmény 1. Cikke a Függelékben meghatározott 11 szektorális egyezmény hatálya alá tartozó és ott meghatározott cselekményeket tekinti terrorcselekménynek. Az Egyezmény szabályozza többek között a nemzetközi együttműködés kérdését, a joghatósági kérdéseket, kimondja a kiadatás vagy büntetőeljárás lefolytatásának elvét, és az Egyezmény hatálya alá tartozó bűncselekmények esetében a politikai bűncselekmény kivétel kizárását.

³³ Az Egyezményt 1977. 01. 27-én Strasbourgban fogadták el.

³⁴ Az Egyezményt 2005. 05. 16-án fogadták el Varsóban, és az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye kihirdetéséről 2011. évi II. törvénnyel hirdették ki a magyar jogban.

4.2. Az Európai Unió keretében kidolgozott jogforrások

A 2001. szeptember 11-ei támadások óta az Európai Unió eltökélt szándéka, hogy fokozza a harcot a terrorizmussal szemben. Erre tekintettel elfogadott egy kerethatározatot, amely sürgeti az Európai Unió tagállamait, hogy hangolják össze jogszabályaikat, és minimumszabályokat ír elő a terrorista bűncselekményekre. Miután meghatározza a terrorista bűncselekmények fogalmát, a kerethatározat megállapítja azokat a szankciókat, amelyeket az Európai Unió tagállamainak be kell építeniük nemzeti jogszabályaikba.

A 2002/475/IB (2002. június 13.) kerethatározat 1. Cikke minden EU-tagállamra érvényes pontos, közös meghatározás révén harmonizálja a terrorista bűncselekmények fogalmát. Az EU terrorizmus fogalma több elemből áll össze:

- objektív összetevőjét súlyos büntetendő cselekmények listája alkotja (gyilkosság, testi sérülések, túszejtés, zsarolás, fegyver előállítása, támadások elkövetése, a felsorolt cselekmények elkövetésével való fenyegetés stb.);
- szubjektív összetevője pedig, hogy ezek a cselekmények akkor minősülnek terrorista bűncselekményeknek, amikor azzal a céllal követik el őket, hogy a lakosságot komolyan megfélemlítsék, egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet jogellenesen arra kényszerítsenek, hogy az végrehajtsa valamilyen cselekedetet vagy tartózkodjon attól, illetve súlyosan megrendítsék vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését.³⁵

4.3. A terrorizmus fogalma a nemzetközi szokásjogban

A nemzetközi szokásjog a nemzetközi jog általánosan elfogadott forrása, ami jellemzően a nemzetközi jog elsődleges szereplőinek, az államoknak a gyakorlatban folytatott tevékenységéből kristályosodott ki. A szokásjog egyike a hágai Nemzetközi Bíróság Statútumában szereplő jogforrásoknak, a Statútum 38. cikkének definíciója szerint a „*jog gyanánt elismert általános gyakorlat bizonyítéka*”. A jogtudomány képviselőinek döntő többsége a szokásjogi norma létét hagyományosan két konstitutív elem egyidejű létehez köti: ez az állami gyakorlat (objektív vagy

³⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33168_hu.htm

materiális elem), illetve az *opinio iuris*, vagyis az államok jogi meggyőződése arról, hogy gyakorlati tevékenységük a nemzetközi szokásjog szabályaival összhangban van (szubjektív vagy pszichológiai elem).³⁶

A nemzetközi szokásjog alkalmazását a terrorizmus fogalmának meghatározásában részletesen elemezte a Libanoni Nemzetközi Törvényszék Fellebbviteli Kamarájának 2011. február 16-án hozott egyhangú döntése, amely a korábbi libanoni miniszterelnök Rafik Hariri ellen 2005. február 14-én végrehajtott merénylet elkövetőinek felelősségre vonásával foglalkozott.³⁷ A döntés a nemzeti jog, azaz a Libanoni Büntető Törvénykönyv, a Törvényszék Eljárási Szabályai és a nemzetközi szokásjog egymáshoz való viszonyát tisztázta.

A nemzetközi szokásjog által alkotott definíció kérdése az eljárás során is vitákra adott okot, a védők és az ügyészség képviselői egyaránt azt a véleményüket fejtették ki, hogy kidolgozott és általánosan alkalmazott definícióról nem beszélhetünk. A Törvényszék azonban a jogirodalmi források és a jogalkalmazói gyakorlat részletes elemzésével más következtetésre jutott.³⁸

A Törvényszék véleménye szerint, annak ellenére, hogy a jogtudomány számos képviselője és sok nemzetközi jogász szerint nem beszélhetünk a terrorizmus egységes és általános fogalmáról, mivel számos lényeges kérdésben alapvetően különböznek a vélemények, alaposabb vizsgálat alapján mégis azt mondhatjuk, hogy a gyakorlat fokozatosan kialakított egy jól lehatárolható fogalmat.³⁹

A bíróság, döntésében kifejtette, hogy több nemzetközi egyezmény, BT határozat és az egyes államok joggyakorlata azt mutatja, hogy a nemzetközi közösségben alakult ki az általános „*opinio iuris*” és az ahhoz tartozó nemzetközi gyakorlat, melyek együttesen alkalmasak a terrorizmus fogalmának nemzetközi szokásjogi alapon való meghatározására, legalábbis béke idején. A szokásjog alapján a terrorizmus fogalmának három eleme különböztethető meg: (1) bűncselekmény elkövetése vagy az ezzel való fenyegetés, (2) a szándék hogy ez a cselekmény félelmet keltsen a lakosságban vagy közvetlenül, vagy közvetve arra kényszerítsen egy nemzeti vagy nemzetközi szervezetet, hogy valamely magatartást tanúsítson, vagy attól

³⁶ HOFFMANN Tamás: A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében <http://jesz.ajk.elte.hu/hoffmann48.html>

³⁷ <http://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/rule-176bis/filings/orders-and-decisions/appeals-chamber/f0010>

³⁸ Lásd a Törvényszék döntésének 83. pontját

³⁹ uo.

tartózkodjon, (3) a cselekmény foglalja magában a nemzetközi elemet.⁴⁰ Ez a megkülönböztetés fontos, mivel a bíróság a továbbiakban megkülönbözteti a béke idején és háború idején megvalósított terrorista cselekményeket.⁴¹

A bíróság említett érvelésének igazolására módszeresen elemzi a különböző jogforrásokat, kezdve a nemzetközi szerződésektől és a nemzetközi szervezetek döntéseitől és folytatja a nemzeti jogszabályok és nemzeti bírói döntések irányába.

A bíróság elsőként regionális egyezményeket említ, melyek ugyanazokon a fogalmi alapokon határozzák meg a terrorizmust. A bíróság bemutatja, hogy a legjelentősebb nemzetközi szervek foglalkoztak és folyamatosan foglalkoznak a terrorizmus fogalmával, ezek közül kiemelendők az ENSZ Közgyűlés határozatai 1994-től,⁴² a Biztonsági Tanács 1566 (2004) számú BT határozata, az Átfogó Terrorizmus Elleni Egyezmény tervezetének szövege, valamint a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Egyezmény, mely általános jellegű meghatározást ad a terrorizmusra. Ezek a dokumentumok a bíróság által a terrorizmus fogalmának részeként meghatározott alkotó elemeket egységesen tartalmazzák.

A nemzeti jogszabályok értékelésénél a bíróság számos nemzeti jogrendszert tanulmányozva arra az eredményre jutott, hogy a legtöbb jogszabály egységes fogalmi készletet alkalmaz, amely az említett nemzetközi és regionális dokumentumokon alapul, azonban felhívja a figyelmet az értékelés során figyelembe vett szempontokra. Lényeges, hogy nem lehet az értékelés eredményét néhány jogrendszerre alapítani, figyelemmel kell lenni a kontinentális és a common law jogrendszer elemeire is, azonban ahhoz, hogy általános következtetésekre lehessen jutni, nem szükséges valamennyi ország ebben a tárgyban kibocsátott jogszabályainak elemzése.⁴³ Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a

⁴⁰ A terrorizmus nemzetközi szokásjog által meghatározott fogalmát számos nemzeti bírósági döntés is használja, például a kanadai Legfelsőbb Bíróság a Suresh v. Canada ügyben, az olasz Legfelsőbb Bíróság a Bouyahia Maher Ben Abdelaziz et al. ügyben, az argentin Legfelsőbb Bíróság egyik bírója különvéleményében az Enrique Lautaro Arancibia Clavel ügyben, vagy az USA egyik szövetségi bírósága az Almog v. Arab Bank ügyben.

⁴¹ 85. pont

⁴² A/RES/49/60 (1994), 3. paragrafus, A/RES/64/118 (2009), 4. paragrafus, A/RES/63/129 (2008), 4. paragrafus, A/RES/62/71 (2007), 4. A/RES/61/40 (2006), 4. A/RES/60/43 (2005), 2. A/RES/59/46 (2004), 2. A/RES/58/81 (2003), 2. A/RES/57/27 (2002), 2. A/RES/56/88 (2001), 2. A/RES/55/158 (2000), 2. A/RES/54/110 (1999), 2. A/RES/53/108 (1998), 2. A/RES/52/165 (1997), 2. A/RES/51/210 (1996), 2. A/RES/50/53 (1995), 2.

⁴³ Ez a következtetés megegyezik a hágai Nemzetközi Bíróság gyakorlatával. A hágai Nemzetközi Bíróság az Északi-tengeri Kontinentális Talapzat ügyekben szigorú követelményeket fogalmazott meg a szokásjogi szabály bizonyítására, eszerint a szokásjognak kiterjedt és egységes gyakorlaton kell alapulnia, amiben a különösen érintett államoknak is részt kell venniük. Az ún. Nicaragua-ügyben viszont a Bíróság már lazított ezeken a követelményeken, és az állami gyakorlat közel teljes azonossága (*virtual uniformity*) helyett már elegendőnek

terrorizmus nemzetközi bűncselekménnyé válásához nem elegendő önmagában az, hogy azt számos ország kriminalizálja, ahhoz szükséges az is, hogy ez a cselekmény a nemzetközi közösség egyetemes érdekei ellen irányuljon, azt sértse vagy veszélyeztesse. Mindezek mellett a bíróság felhívja a figyelmet arra is, hogy a különböző országok jogszabályai egységes kiinduló pontját képezi az ENSZ BT 1373 (2001) számú BT határozata, amely egységes nemzetközi követelményeken alapuló jogalkotási kötelezettséget ír elő az államok számára a terrorizmus elleni hatékony fellépés érdekében.⁴⁴

A nemzeti bíróságok döntései szintén a nemzetközi szokásjog fontos forrásai, amelyek különösen akkor alkalmasak arra, hogy a nemzetközi szokásjog forrásaként működjenek, ha következetesen egységes elveket érvényesítenek, amelyek célja a nemzetközi szinten deklarált egyetemes értékek védelme. Mindezek alapján, ha egymástól teljesen független bíróságok a döntéseikben a terrorizmusra vonatkozóan azonos fogalmi készletet alkalmaznak, akkor e döntések alkalmasak lehetnek arra, hogy e tárgyban a nemzetközi szokásjog fogalmi kereteit meghatározzák. Fontos azonban megjegyezni, hogy nem pusztán a nemzeti bíróságok döntéseinek egységességéről beszélhetünk, hanem arról, hogy a nemzeti bíróságok döntéseiket azon meggyőződés alapján hozzák meg, hogy ezáltal a nemzetközi közösség által irányadónak tekintett írott vagy íratlan nemzetközi követelményeket érvényesítik.

A bíróság a terrorizmus nemzetközi szokásjogon alapuló fogalmára vonatkozóan, az említettek kiegészítéseként még két fontos kérdést elemez. Az első, a bűncselekmény elkövetésére irányuló szándék mögöttes célzata. Ez lehet politikai, ideológiai, faji, vallási stb. Számos nemzetközi és nemzeti jogforrásban a célzat szintén fogalmi elemként szerepel,⁴⁵ több forrás azonban egyáltalán nem foglalkozik ezzel a fogalmi elemmel. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy az említett célzat fontos elem, amely alkalmas lehet arra, hogy a terrorizmus, mint bűncselekmény sajátos jellegét demonstrálja, azonban jelenleg ez a fogalmi elem nem minősül a nemzetközi szokásjogon alapuló fogalom részének.

A második a háború idején elkövetett terrorizmus megítélése. Egyrészt azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi közösség a háború idején elkövetett terrorizmus tekintetében közel sem olyan egységes, mint a béke idején

tartotta az állami gyakorlat általános egységességét (*general consistency*), vagyis egyes államok a feltételezett szokásjogi normával ellentétes gyakorlata nem vezet feltétlenül a norma létrejöttének megghiúsulásához.

⁴⁴ S/RES/1373/2001 6. paragrafus, és S/RES/1624/2005 5. paragrafus

⁴⁵ Lásd. 38. lábjegyzetet; az olasz Legfelsőbb Bíróság döntése a Bouyahia Maher Ben Abdelaziz et al. ügyben, az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottságának, a terrorizmusról és az emberi jogokról szóló 2002-es jelentése, vagy az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Pakisztán, Kanada, Dél-Afrika, Argentína vagy Ecuador nemzeti jogszabályai.

elkövetett terrorizmus esetén. Kérdéses, hogy beszélhetünk-e külön bűncselekményről vagy a háború idején elkövetett terrorista jellegű cselekményeket háborús bűntettnek és ezáltal a humanitárius nemzetközi jog hatálya alá tartozónak tekintjük-e. A legfőbb vitapont a népek önrendelkezési joga és a terrorizmus egymáshoz való viszonya, és ebből adódóan az *„aki az egyiknek terrorista az a másiknak szabadságharcos”* doktrína értelmezése.

A részleteket nem említve a bíróság irányadónak tekinti a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Egyezményt, melynek hozzávetőleg több mint 170 állam részese. Az Egyezmény a béke idején elkövetett cselekmények mellett a háború idején elkövetett cselekményeket is szabályozza, és a csatlakozó államok ezen rendelkezéseket, fenntartás nélkül ismerték el kötelezőnek. A nemzetközi közösség jelentős része által követett gyakorlat azt mutatja, hogy a jövőben a terrorizmus nemzetközi szokásjogon alapuló fogalma kiegészülhet a béke idején elkövetett cselekmények mellett a háború idején elkövetett cselekményekkel.

4.4. A terrorizmus fogalma a BT határozataiban

Az elmúlt évtizedekben a BT számos esetben foglalkozott a terrorizmus kérdésével, azonban e dokumentumok jelentősége a világpolitikai helyzettől függően eltérő. A BT határozatok tartalma alapján az említett dokumentumok több csoportba oszthatók, beszélhetünk az 1985 előtt, az 1985-2004 között, valamint a 2004 után keletkezett határozatokról.

A BT 1985 előtt nem tekintette a terrorista cselekményeket olyannak, amelyek veszélyeztetik a nemzetközi békét és biztonságot. Ez sokkal inkább a hidegháború során tanúsított politikának és nem a terrorfenyegetés hiányának a következménye. A terrorizmust érintő kérdéseket a Biztonsági Tanács igyekezett az erőszak alkalmazásának vagy a nemzetközi polgári repülés szabályainak keretei között kezelni.

A testület elsőként 1985-ben, az 579 (1985) számú BT határozatban használta a terrorizmus kifejezést válaszul az egy évvel korábban, 1984-ben elkövetett terrorista akciókra. Az 579 (1985) számú BT határozatban a testület minden túszejtést és emberrablást a nemzetközi terrorizmus megnyilvánulásának tekintett, mivel ezek olyan cselekmények, amelyek a nemzetközi közösséget érintik, veszélyeztetik az emberi jogokat és az államok közötti baráti kapcsolatokat.

Hasonló példaként említhető a BT elnökének 1989-ben kiadott nyilatkozata, amelyben a libanoni elnök ellen elkövetett merényletet nevezte terrorista cselekménynek, valamint az állam egysége, a demokratikus berendezkedés és a nemzeti béke elleni akciónak.⁴⁶

A BT 635 (1989) számú határozatában ismét bővítette a terrorista cselekmények sorát, kimondta, hogy a plasztik robbanóanyagok használata terrorista cselekménynek minősül, és külön említette, hogy a nemzetközi légi közlekedésben részt vevő légi járművek biztonságát növelni kell, valamint felszólította az államokat, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a terrorizmus megelőzése érdekében. Több példát is említetünk tehát, amelyek azt mutatják, hogy a Biztonsági Tanács gyakorlata ebben az időszakban inkább a tiltott cselekményre és a tiltott eszközök alkalmazására koncentrált a célzat helyett, tehát az objektív elemek domináltak a szubjektívek helyett.⁴⁷

Az alábbiakban azokat a BT határozatokat érdemes megemlíteni, amelyek szintén jelentősen befolyásolták a BT, terrorizmus fogalmának meghatározására irányuló gyakorlatát.

A 687 (1991) számú BT határozat Irak számára írt elő kötelezettségeket. Érdekességét egyebek mellett az adja, hogy a Biztonsági Tanács az államilag támogatott terrorizmus mellett a közvetlen állami terrorizmust is említi, kimondva, hogy Irak köteles tájékoztatni a Biztonsági Tanácsot arról, hogy nem követ el és nem támogat semmilyen terrorista cselekményt, nem engedi, hogy ilyen cselekmény elkövetését tervező szervezet működjön a területén és elítéli a terrorizmus minden formáját.

A 1546 (2004) számú BT határozat szintén Irakra vonatkozik, és ez tekinthető az első olyan BT határozatnak, amely felhatalmazást ad az államok számára a terroristákkal szemben erőszak alkalmazására. Az erőszak alkalmazásának jogát a nemzetközi erők számára adja meg, és hatálya korlátozott, mivel az kifejezetten Irak területére vonatkozik és az iraki kormánynak a külföldi katonai erők jelenlétére irányuló kérésétől függ.

⁴⁶ Több szakértő aggályosnak nevezte a nyilatkozatot, amely a merényletet terrorista cselekményként jelölte meg, mivel a merénylet meghatározott személy vagy személyek ellen irányul és nem alkalmas arra, hogy a lakosságban félelmet keltsen. Ezzel ellentétben viszont azt is mondhatjuk, hogy egy vagy több politikai vezető elleni merénylet alkalmas lehet a többi politikai vagy az őket támogató lakosság megfélemlítésére.

⁴⁷ Ilyen megközelítést tartalmaz a BT 731 (1992) számú határozata, amely Líbia felelősségével foglalkozott egy légi jármű ellen elkövetett merénylet felelőseivel szembeni eljárások lefolytatásában való együttműködés hiánya miatt, és nem konkrét megfogalmazásban, de utalt arra, hogy a légi közlekedés elleni, különösen robbanóanyagok alkalmazásával járó cselekmények terrorizmusnak minősülnek.

A 1368 (2001) számú BT határozat közvetlenül a 2001. szeptember 11-i merényleteket követően született és ebben a dokumentumban a testület határozottan elítélt minden terrorista cselekményt, valamint ezeket egyértelműen a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető cselekményként nevezte meg. Felszólított minden államot, hogy működjön közre az elkövetők, a szervezők és a támogatók igazságszolgáltatás elé állításában, a felelősök megkeresésében és a terrorizmus megelőzésében és megbüntetésében

A 1373 (2001) számú BT határozatban a Testület még radikálisabb intézkedéseket fogalmazott meg, és konkrét szabályozási, jogalkotási kötelezettségeket rótt az államokra. A BT a határozatban kimondta, hogy az államok kötelesek:

- tartózkodni a terrorizmus támogatásától,
- megelőzni a terrorista cselekményeket,
- megtiltani, hogy terrorista cselekmények elkövetésében érintett személyek az ország területén tartózkodjanak,
- meggátolni, hogy az elkövetők az ország területét nemzetközi terrorizmus céljából használják,
- a felelősöket igazságszolgáltatás elé állítani és jogalkotási lépéseket tenni a terrorista cselekményeknek a nemzeti jogban súlyos bűncselekményként való megjelenítése és arányos büntetés előírása érdekében,
- együttműködni más államokkal a nyomozás és a bírósági eljárások lefolytatásában,
- meggátolni a terroristák szabad mozgását hatékonyabb határ- és dokumentum ellenőrzésekkel és a hamísítások leleplezésével.

A Tanács a kötelező intézkedések mellett kéréseket is megfogalmaz, melyekben felhívja az államokat, hogy vegyenek részt a hatékonyabb információcserében, különféle együttműködésekben és nemzetközi szerződésekből, ne biztosítsák a menekült jogállást terroristák számára és ne alkalmazzák a politikai bűncselekmény feltételt, mint a terroristák mentesülési lehetőségét. Mindezek megvalósítása érdekében a Tanács elkötelezte magát, hogy minden szükséges lépést magában foglalva és vállalva végrehajtja a határozatot. A végrehajtást a Terrorizmus Elleni Bizottság⁴⁸ követi nyomon, ami magában foglalja az államok részéről készített jelentések ellenőrzését is.

A határozatról általában elmondható, hogy az egyértelműen a büntetőjogi eszközöket részesíti előnyben a katonai eszközökkel szemben.

⁴⁸ Counter-Terrorism Committee (CTC)

A 2001-et követő időszakban a Tanács 1368 (2001) és 1373 (2001) számú BT határozataiban foglaltak eredményeként aktív, azonban ellentmondásos jogalkotási folyamat indult el a nemzeti jogrendszerekben. Az államok részben a BT határozatokban foglalt kötelezettségek teljesítése érdekében, részben pedig saját nemzeti céljaik érvényesítése céljából különféle fogalmakat alkottak, amelyek sok esetben az aktuális politikai céloktól vezérelve határozták meg a terrorizmus fogalmát.

A helyzetet a 1566 (2004) számú BT határozat többé-kevésbé rendezte, mivel ez a határozat rögzítette a terrorizmus általános fogalmát. A fogalom szabad magyar fordításban az alábbiak szerint határozható meg:

Mindaz a bűncselekmény, amely arra irányul, hogy halált vagy súlyos testi sérülést okozzon civileknek, és a harcokban részt nem vevőknek, vagy túszejtésre irányul, és amelynek természetéből és a körülményekből adódóan az a célja, hogy megfélemlítse a lakosságot, a lakosság egy csoportját vagy meghatározott személyeket, vagy arra kényszerítsen egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet, hogy valamit megtegyen, vagy tartózkodjék valaminek a megtételétől.⁴⁹

A fogalom meghatározása mellett a BT határozat további eredménye, hogy létrehozott egy munkacsoportot, amelynek feladata, hogy jelentéseket készítsen a terroristákkal szemben alkalmazható eszközökről.

A BT határozat által alkotott fogalom értékeléseként elmondható, hogy az felhasználja a más nemzetközi dokumentumokban található elemeket (példaként említhető az 1994-es, a Nemzetközi Terrorizmust Kiküszöbölő Intézkedések Nyilatkozata vagy a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló New York-i Egyezmény (1999), amelyek mind alapként szolgáltak a fogalom meghatározásához), valamint kiinduló pontként szolgál az Átfogó Terrorizmus Elleni Egyezmény fogalmainak megalkotásához. Sajátos megoldást mutat viszont ez a definíció abban, hogy a politikai vagy egyéb célzat egyáltalán nem szerepel benne, tehát éppen a terrorizmus egyik jellegzetességét, a politikai erőszakra való hivatkozást nem tartalmazza.

Értékelve a Biztonsági Tanács gyakorlatát ezen a téren elmondható, hogy a testület 1985 előtt érdemben nem használta a terrorizmus

⁴⁹ Az eredeti angol szöveg szerint: „Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 3. Recalls that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature;”

kifejezést, tehát passzív joggyakorlatot folytatott. 1985-2004 között számos határozatban nevezett konkrét cselekményeket terrorizmusnak, ezek a döntések azonban inkább a szektorális egyezmények mintájára születtek, a BT egységes rendszert nem dolgozott ki. Sajátos a 2001-2004 közötti időszak, amikor a BT 2001-es döntései alapján az államoknak kötelező intézkedéseket kellett hozni, anélkül azonban, hogy a Tanács egységes definíciót alkotott volna. Ez az időszak az államok aktív és önkényes jogalkotásával jellemezhető. 2004-től ismét változott a gyakorlat, mivel a Tanács 2004-ben megalkotta a terrorizmus általános definícióját, azonban továbbra is aktuális kérdés az általános, egyezményes fogalom megalkotása.

A kérdés aktualitását mutatja, hogy a terrorista cselekményeket megvalósító külföldi személyek emberi jogainak korlátozásáról szóló Tanács 2178 (2014) számú BT határozatot érintő jogirodalomban is ismételten megjelenik az a kérdés, hogy az említett BT határozat előírásai miként értelmezhetők az emberi jogok általános védelme szempontjából, mivel a BT határozat szintén nem tartalmazza a terrorizmus általános és pontos definícióját.⁵⁰

5. Összefoglalás

A terrorizmus általános fogalma megalkotásának szükségességét érintő vitákat értékelve elmondható, hogy a kérdésben nincs egységes nemzetközi álláspont.

A nemzetközi közösségek szereplői egyetértenek abban, hogy a terrorizmus ellen a nemzetközi jog eszközeivel hatékonyan fel kell lépni, azonban nincs igazi egyetértés abban, hogy ki tekinthető terroristának, és mi tekinthető terrorizmusnak. Érdekes módon azt mondhatjuk, hogy még abban sincs egyetértés, hogy a terrorizmus fogalmának megalkotását érintő vita mennyiben tekinthető elméleti vitának, és az mennyiben érinti a nemzetközi közösség gyakorlatát.

Véleményem szerint a nemzetközi közösség szereplőinek egyetértése hiányában a szokásjogi fogalom és a BT gyakorlatában kialakított fogalom alkalmazásának lehet a legnagyobb jelentősége. Ha azt minél több nemzetközi fórum alkalmazza, az olyan precedens kialakítására lehet

⁵⁰ Lásd: <http://www.ejiltalk.org/an-old-question-in-a-new-context-do-states-have-to-comply-with-human-rights-when-countering-the-phenomenon-of-foreign-fighters/#more-13152>

alkalmas, amely valóban elősegítheti a terrorizmus elleni hatékonyabb fellépést.

Felhasznált irodalom

Dr. Ben SAUL: Defining terrorism to protect human rights, The University of Sydney, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 08/125, October 2008

Statement by Amnesty International on the implementation of Security Council Resolution 1373 adopted on 1 October 2001

HADAS László: A globalizáció árnyoldalai és a hírszerzés. Új kihívások; In: Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet Műhelytanulmányok, 42. szám, 2003., p. 47.

KARDOS Gábor: Miért nehéz a terrorizmus ellen jogi eszközökkel védekezni. Magyar Tudomány 1996/10.

B ZLATARIC, 'History of International Terrorism and its Legal Control', in MC Bassiouni (ed), *International Terrorism and Political Crimes*(Charles C Thomas, Illinois, 1975),479.

VADAI Ágnes: A terrorizmus kérdése az ENSZ által elfogadott nemzetközi egyezményekben, Magyar Tudomány 1996/10.

HOFFMANN Tamás: A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében
<http://jesz.ajk.elte.hu/hoffmann48.html>

Dr. Alex CONTE: An Old Question in a New Context: Do States Have to Comply with Human Rights When Countering the Phenomenon of Foreign Fighters? Published on 19 March 2015

<http://www.ejiltalk.org/an-old-question-in-a-new-context-do-states-have-to-comply-with-human-rights-when-countering-the-phenomenon-of-foreign-fighters/#more-13152>

Definition of terrorism in the international law

Summary

This thesis considers the reasons as to whether the international community should define terrorism in international law by collecting the arguments for as well as against giving a comprehensive definition.

Firstly it offers an analysis of the question whether a comprehensive definition is really necessary, secondly it introduces the possible elements of a definition and thirdly it examines the current definitions used in the different sources of international law (international treaties, EU law documents, customary international law and the Security Council Resolutions).

Besides the theoretical aspects of the topic the article focuses on the practical aspects of the issue of defining terrorism.